

Fiasko szczytu rosyjsko-białoruskiego

Kamil Kłysiński, Katarzyna Chawryło, Iwona Wiśniewska

7 grudnia w rosyjskim Soczi odbyło się spotkanie prezydentów Władimira Putina i Alaksandra Łukaszenki. Trwające pięć godzin rozmowy dotyczyły integracji obu państw i zgodnie z zapowiedziami miały zakończyć się podpisaniem programu jej pogłębienia, co zaplanowano na niedzielę 8 grudnia, w 20. rocznicę powołania Państwa Związkowego Rosji i Białorusi. Od kilku miesięcy negocjacje w tej kwestii prowadziły specjalne komisje robocze oraz premierzy obu państw. Dokument zatytułowany „Program działania Białorusi i Federacji Rosyjskiej w celu realizacji założeń umowy o powołaniu Państwa Związkowego” miał zawierać ogólne ustalenia na temat pogłębienia integracji, natomiast jej szczegóły i harmonogram miały określać załączniki do umowy w postaci 31 „map drogowych”. Treść wszystkich dokumentów pozostaje niejawna, wiadomo jedynie, że dotyczą one różnych istotnych dla współpracy obu państw sektorów gospodarki i kwestii społecznych, nie obejmują natomiast zagadnień politycznych (zob. szerzej Aneks).

Ostatecznie do podpisania pakietu dokumentów w wyznaczonym terminie nie doszło – zamiast planowanego uroczystego posiedzenia Rady Prezydentów Państwa Związkowego 7 grudnia odbyły się jedynie rozmowy prezydentów. Po ich zakończeniu nie zwołano konferencji prasowej. Krótkie oświadczenie dla mediów wydał tylko przewodniczący rosyjskiego składu komisji negocjacyjnej, minister rozwoju gospodarczego Maksim Orieszkin. Poinformował on, że strony znacząco zbliżyły swoje stanowiska oraz że kolejne spotkanie głów obu państw odbędzie się 20 grudnia 2019 r. w Sankt Petersburgu. Po stronie białoruskiej przebieg negocjacji skomentował ambasador w Moskwie Władimir Siamaszk, który ocenił je umiarkowanie pozytywnie, informując m.in. o uzgodnieniu stanowisk w sferze elektroenergetyki i wspólnego systemu kontroli celnej. Dodał przy tym, że największe wyzwanie wciąż stanowi wypracowanie kompromisu w kwestii dostaw gazu i ropy. W samą rocznicę powołania Państwa Związkowego – 8 grudnia – wbrew oczekiwaniom nie zorganizowano żadnych obchodów, prezydenci wymienili się jedynie podanymi do opinii publicznej zdawkowymi pozdrowieniami. 7 i 8 grudnia doszło w Mińsku do manifestacji zorganizowanych przez białoruską opozycję w proteście przeciwko integracji z Rosją. Demonstracje nie miały charakteru masowego, gromadziły od kilkuset do tysiąca uczestników i mimo braku zgody władz nie spotkały się z interwencją sił porządkowych.

Zawieszona od wielu lat integracja obu państw w ramach Państwa Związkowego, powołanego umową z 8 grudnia 1999 r., została wznowiona w grudniu ub.r. z inicjatywy Rosji, gdy premier Dmitrij Miedwiediew w ультимatywnej formie uzależnił dalsze subsydiowanie białoruskiej gospodarki od zaangażowania Mińska w realizację przyjętych zobowiązań. Poddane rosyjskiej presji władze białoruskie zgodziły się pod koniec 2018 r. na powołanie grup roboczych do wypracowania planu pogłębienia integracji. 6 września

premierzy obu państw parałowali projekt Programu działania Białorusi i Rosji w celu realizacji umowy o Państwie Związkowym. Zapowiedziano wówczas finalizację porozumień o pogłębieniu integracji do początku grudnia br., co obejmowało również 31 map drogowych.

Komentarz

- Niepodpisanie na szczycie w Soczi nowego porozumienia integracyjnego z Białorusią ani nawet żadnego dokumentu, który miałby choćby symboliczny wymiar, należy odbierać jako niepowodzenie Rosji, której zależało na podpisaniu tego aktu w 20. rocznicę powstania Państwa Związkowego. Miało to demonstrować realny postęp w forsowanej przez Moskwę integracji obydwu państw, co jest dla Rosji ważne zarówno z przyczyn wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Z jednej strony miało to przyczynić się do poprawy wizerunku prezydenta Putina w Rosji, w tym doraźnie przed zapowiedzianą przez Kreml doroczną telekonferencją z dziennikarzami 19 grudnia. Z drugiej strony Rosja chciała zademonstrować wobec zagranicy (głównie państw zachodnich), że pozostaje dominującym państwem na obszarze postradzieckim i potrafi tworzyć własne efektywne struktury stanowiące przeciwwagę dla zachodnich struktur integracyjnych, zwłaszcza dla Unii Europejskiej. Podpisanie porozumienia z Białorusią w planowanym terminie wzmocniłoby także wizerunek Rosji i Putina przed szczytem formatu normandzkiego (spotkaniem przywódców Rosji, Ukrainy, Niemiec i Francji dotyczącym konfliktu na Donbasie) 9 grudnia.
- Rozmowy rosyjsko-białoruskie będą kontynuowane, jednak istnieją wątpliwości, czy kolejne spotkanie 20 grudnia doprowadzi do przełomu i zawarcia porozumień w planowanym przez Moskwę kształcie. W sytuacji, gdy rocznice i doraźny kalendarz polityczny nie będą już wzmacniały pozycji negocjacyjnej Białorusi, Moskwa, zniecierpliwiona białoruskim oporem, może zająć twardsze stanowisko, a nawet – jak to miało miejsce w przeszłości – uciec się do presji ekonomicznej i energetycznej (restrykcje wobec białoruskich towarów, ograniczenia w dostawach surowców energetycznych). To tym bardziej prawdopodobne, że Kreml w ostatnich kilku latach stara się ograniczyć koszty współpracy z Mińskiem, co jest związane m.in. ze stagnacją gospodarczą w Rosji, ale także kończącą się cierpliwością Moskwy wobec polityki lawirowania Łukaszenki. Strona rosyjska zdaje sobie sprawę ze znaczenia subsydiów udzielanych Białorusi. Zaplanowane na lata 2019–2024 zmiany w rosyjskiej polityce fiskalnej całkowicie pozbawią Białoruś dotychczasowych preferencji cenowych przy zakupie rosyjskiej ropy. W rezultacie białoruskie straty w 2020 r. mogą wynieść niemal 1 mld dolarów, a łączny koszt zmian w ciągu najbliższych pięciu lat Mińsk szacuje na 6–10 mld dolarów. Cena rosyjskiego gazu jest kluczowym czynnikiem przesądzającym o kondycji gospodarczej Białorusi. Obecnie Mińsk płaci 127 dolarów za 1 tys. m³ surowca, czyli niemal dwukrotnie więcej niż stawka dla obwodu smoleńskiego, co obniża konkurencyjność białoruskich producentów wobec podmiotów rosyjskich. Sytuację Białorusi dodatkowo komplikuje fakt, iż wciąż nie ustalono taryf zarówno na przyszły rok, jak i kolejne lata, co w skrajnym wypadku może oznaczać brak podstaw dla kontynuacji dostaw gazu po 1 stycznia 2020 r.

- Łukaszenka wielokrotnie podkreślał swoje poparcie dla idei integracji obu państw, czego miałby dowodzić m.in. jego podpis pod umową o powołaniu Państwa Związkowego Rosji i Białorusi. Priorytetowy charakter sojuszniczych relacji z Rosją w polityce Białorusi wynika nie tylko z ideologii białoruskiego reżimu, opartej m.in. na słowiańskiej jedności i braterstwie pomiędzy Rosjanami i Białorusinami. Mińsk, deklarując wolę rozwijania bliskiej współpracy z Rosją, usiłuje również zagwarantować sobie zachowanie na kolejne lata rosyjskich subsydiów, w tym domagając się równych cen na surowce energetyczne z tymi, jakie płacą podmioty rosyjskie. Jednocześnie w obawie przed utratą niezależności Łukaszenka od lat konsekwentnie wstrzymywał realne procesy integracyjne, licząc na zaspokojenie ambicji Moskwy pozytywną retoryką i symbolicznymi gestami. Ponadto Mińsk wychodzi z założenia, że Białoruś dzięki swojemu strategicznemu położeniu jest cennym sojusznikiem wojskowym Kremla oraz korytarzem tranzytowym dla rosyjskich towarów i surowców – i już tylko z tego tytułu powinna otrzymywać wsparcie ze strony Rosji. Nawet w warunkach wzmożonej presji Moskwy Łukaszenka gra na czas, godząc się na negocjacje, w których *de facto* nie ma zamiaru rezygnować z atrybutów suwerenności. Warto przy tym zaznaczyć, iż często podkreślana przez niego teza o konieczności „integracji na równych prawach” dla obu podmiotów jest wyłącznie chwytem retorycznym, będącym podstawą do blokowania negocjacji w przypadku forsowania przez Rosję rozwiązań naruszających białoruskie interesy. Dlatego też wydaje się, że do niepowodzenia rozmów w Soczi doprowadził przede wszystkim Łukaszenka, widząc w grze na zwłokę jedyną szansę na obronę swojego stanowiska oraz nadzieję na przyszłe wynegocjowanie korzystnych warunków współpracy ekonomicznej i ulgowych cen dostaw surowców energetycznych na najbliższe lata.
- Rosja zwiększa presję na Mińsk. Może ona ulec dalszemu wzmocnieniu w kontekście wyborów parlamentarnych w Rosji (wrzesień 2021 r.) i 30. rocznicy rozpadu ZSRR (grudzień 2021 r.). Do tego czasu Kreml chce uzyskać wyraźny sukces polityczno-propagandowy w kwestii pogłębienia integracji Białorusi z Rosją. W dalszej perspektywie będzie to miało zapewne znaczenie dla decyzji związanych z polityczną przyszłością Putina po 2024 r. (kiedy kończy się jego ostatnia dozwolona konstytucją kadencja prezydencka) – tym bardziej, że jeden z wariantów, o których spekuluje się od dłuższego czasu w Rosji, zakłada stanięcie Putina na czele Państwa Związkowego Białorusi i Rosji.

Aneks. Zależność gospodarcza Białorusi od Rosji i plany pogłębienia integracji obu państw

Rosyjsko-białoruskie stosunki gospodarcze mają charakter asymetryczny. Potencjał gospodarczy obydwu państw różni się znacząco. W 2018 r. PKB Białorusi wynosił zaledwie 3,4% PKB Rosji, a wsparcie rosyjskie dla białoruskiej gospodarki szacowane było na ok. 10% PKB Białorusi. Ponadto Rosja pozostaje głównym kredytodawcą Mińska. Obecne zadłużenie Białorusi wobec Rosji wynosi ok. 7,8 mld dolarów, kolejne ok. 2,7 mld dolarów Mińsk pożyczył od Euroazjatyckiego Funduszu Stabilizacyjnego, który powstał z rosyjskich środków. Białoruś otrzymała także od Rosji kredyt eksportowy w wysokości 9,5 mld dolarów na budowę elektrowni jądrowej w Ostrowcu. W efekcie na Rosję przypada 75% całości zadłużenia zagranicznego Białorusi. FR jest również głównym inwestorem w tym kraju (ok. 40% zagranicznych inwestycji bezpośrednich) i wiodącym partnerem handlowym (ok. 50% wymiany handlowej Białorusi przypada na Rosję).

Jak donosi rosyjski dziennik „Kommiersant”, któremu udało się zapoznać z Programem działania Białorusi i Rosji w celu realizacji umowy o Państwie Związkowym, proces pogłębienia integracji rosyjsko-białoruskiej powinien rozpocząć się w roku 2020 i zakończyć w styczniu 2021 r. Planowane jest wprowadzenie wspólnego kodeksu podatkowego, kodeksu cywilnego, dalsze ujednolicenie zasad współpracy gospodarczej z zagranicą, harmonizacja polityki makroekonomicznej i kontroli walutowej, harmonizacja polityki przemysłowej, rolnej, handlowej, transportowej, stworzenie wspólnej instytucji regulatora rynku ropy, gazu i energii elektrycznej czy integracja nadzoru bankowego (jednak przy zachowaniu dwóch banków centralnych). Mińsk i Moskwa nie planują na razie wprowadzenia wspólnej waluty i jednego centrum emisyjnego. Zakładają natomiast unifikację polityki społecznej, zbliżenie zasad wsparcia socjalnego, a w przyszłości „równe prawa” obywateli obu państw. W dokumencie pominięte zostały kwestie obronności, bezpieczeństwa, sądów, porządku publicznego, edukacji, nauki czy zdrowia. Należy przy tym zaznaczyć, że informacje „Kommiersanta” mają jedynie charakter doniesień medialnych, a treść negocjowanych porozumień została utajniona, co utrudnia pełną ocenę zamiarów obu stron.